

Cesaroni, Claudia

La gestión del macrismo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Política social y educativa: Las vías de la exclusión

V Jornadas de Sociología de la UNLP

10, 11 y 12 de diciembre de 2008

Cita sugerida:

Cesaroni, C. (2008). *La gestión del macrismo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Política social y educativa: Las vías de la exclusión*. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5947/ev.5947.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

**V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro
Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
La Plata, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008**

Ponencia:

**La gestión del macrismo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Política social y educativa: las vías de la exclusión.**

Autora: Claudia Cesaroni

ccesaroni@yahoo.com

**Pertenencia institucional: Centro de Estudios en Política Criminal y
Derechos Humanos (CEPOC)**

INTRODUCCIÓN

Entre los meses de julio y setiembre de 2008 se desarrolló en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), una lucha desigual, con derivaciones y consecuencias en varios planos: el educativo, el político, el legal, el social.

La *batalla por las becas* constituyó la punta de lanza para el reagrupamiento de los sectores que se oponen a las políticas *públicas* del macrismo, si es que lo que el mismo macrismo define como “gestión” puede considerarse una política pública.

Mientras se desarrollaba esta pelea –de un lado, estudiantes, junto a algunos/as padres y madres y sindicatos docentes, reclamando que no se recortaran becas de 600 y 800 pesos ANUALES a treinta mil chicos y chicas que las venían recibiendo; del otro, funcionarios de segunda categoría del gobierno macrista, y el propio ministro de educación y el jefe de gobierno, defendiendo la decisión de quitarle las becas a estudiantes en cuyos hogares el ingreso no supera los 1100 pesos- la administración Macri tomó otra medida que fue presentada como un “regreso a la autoridad docente”¹, y que significa en realidad una severa regresión en las políticas públicas dirigidas a los y las adolescentes, además de contrariar la normativa local y nacional relativa a sus derechos.

ANTECEDENTES: LA LEY 223 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO 1400/01

La ley 223 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó el Sistema Escolar de Convivencia. Fue sancionada el 5 de agosto de 1999², cuando era jefe de gobierno Fernando De la Rúa, y vice jefe, Enrique Olivera³. En el ámbito de la Legislatura, además del trabajo en comisiones, se dedicaron dos sesiones enteras⁴ a analizar los expedientes presentados por las Diputadas del Frepaso Delia Bisutti y Clorinda Yelicic; por el Jefe de Gobierno Fernando De la Rúa, por los/as diputados/as Juliana Marino, Guillermo Oliveri, Raquel Kismer de Olmos, Alicia Pierini, Liliana del Valle Sánchez y Karina Ángel, del Partido Justicialista; y por los/as diputados/as Gustavo Béliz, José de Imaz y Patricia Pierángeli, de Nueva Dirigencia.

¹ Conforme la publicitada definición del ministro de educación de la Ciudad, Mariano Narodowski.

² Promulgación: Decreto N° 1754/999 del 02/09/1999, Publicación: BOCBA N° 774 del 10/09/1999.

³ En la actualidad, Enrique Olivera es legislador por el ARI y presidente de la Comisión de Educación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴ Véanse: Versiones taquigráficas N° 40 y 41. Sesión Ordinaria N° 18 del 20 de julio de 1999 y su continuación del 5 de agosto de 1999, en www.legislatura.gov.ar, Sesiones.

La discusión legislativa se desarrolló en las sesiones del 20 de julio de 1999 y del 5 de agosto, y en esta última fecha se aprobó el texto definitivo de la ley 223, *Sistema Escolar de Convivencia*, en general y en particular.

Dos años después, el 25 de setiembre de 2001, el entonces jefe de gobierno Aníbal Ibarra firmó el decreto 1400/01, reglamentario de la ley 223⁵. Durante casi diez años y cuatro gestiones –De la Rúa, Olivera, Ibarra, Telerman–, no se produjeron modificaciones en la normativa que regula las relaciones de convivencia en las escuelas secundarias de la Ciudad. Durante este lapso obviamente se produjeron situaciones conflictivas, y fueron resueltas en el marco de estas normas, pero sobre todo, mediante la intervención –diversa y variada– de autoridades docentes, padres/madres y alumnos/as. Las leyes solo configuran marcos de actuación. Lo que define qué sucede en una institución como lo es la escuela son las prácticas. En las instituciones en que se desarrollaron prácticas democráticas –reglamentos escolares consensuados, sistemas de mediación, utilización de medidas reparatorias, diálogo entre las partes–, las situaciones conflictivas pudieron resolverse sin mella en la autoridad docente, y sin medidas expulsivas. Cuando esto no fue así, la “solución” fue sacarse el problema de encima, expulsando al/a alumno/a molesto/a directamente, o bien presionando a su familia para que lo saque de la institución.

En algunos casos se dieron procesos de avance en cuanto al respeto de las garantías constitucionales que tiene cualquier niño, niña y adolescente que enfrenta un proceso administrativo, como lo es la imposición de una sanción. La Escuela Normal N° 2 Mariano Acosta es un buen ejemplo en este sentido: de la expulsión de una alumna *conflictiva*, en el 2004, se pasó en 2005, a partir de la participación de un conjunto de padres/madres, a un Consejo de Convivencia que resolvió todos los casos planteados priorizando el derecho de los/as estudiantes a ser escuchados, y evitando la imposición de sanciones arbitrarias. Este cambio produjo no pocas resistencias de parte de los docentes y autoridades de la escuela, luego de que en una ocasión se solicitara el acompañamiento de una abogada de la Defensoría de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Once. Esa decisión, la de introducir al derecho en la escuela en el marco de un proceso sancionatorio, fue muy resistida por las autoridades, pero significó un cambio sustancial en las prácticas disciplinarias, que con el paso del tiempo se fue consolidando.

⁵ BOCBA N° 1283 del 25/09/2001.

Estos procesos, como se dijo, se dieron en el marco de la ley 223 y el decreto 1400/01. En la ley, el artículo 6 es el que establece los objetivos del Sistema Escolar de Convivencia. Ese artículo no fue reglamentado por el decreto 1400/01, y suscitó uno de los debates más fervorosos entre los legisladores en la sesión del 5 de agosto de 1999. Sin embargo, nadie discutió, en este artículo, otra cosa que lo que finalmente se plasmó en el texto, es decir valores que debían impregnar el sistema que se estaba creando:

Ley 223: Art. 6: Son objetivos del Sistema Escolar de Convivencia:

- a) Propiciar la participación democrática de todos los sectores de la comunidad educativa, según la competencia y responsabilidad de cada uno, en la elaboración, construcción y respeto de las normas que rijan la convivencia institucional con el fin de facilitar un clima de trabajo armónico para el desarrollo de la tarea pedagógica.*
- b) Promover, en toda la comunidad educativa, los siguientes valores:*
 - el respeto por la vida, la integridad física y moral de las personas;*
 - la justicia, la verdad y la honradez;*
 - la defensa de la paz y la no violencia;*
 - el respeto y la aceptación de las diferencias;*
 - la solidaridad, la cooperación y el rechazo de toda forma de discriminación;*
 - la responsabilidad ciudadana, el respeto a los símbolos patrios y el compromiso social;*
 - la responsabilidad individual;*
- c) Fomentar la práctica permanente de la evaluación de conductas según las pautas establecidas en el Sistema Escolar de Convivencia, como fundamento del proceso de educar.*
- d) Facilitar la búsqueda de consenso a través del diálogo para el reconocimiento, abordaje y solución de conflictos.*
- e) Generar las condiciones institucionales necesarias para la retención y finalización de estudios secundarios de los/las jóvenes.*
- f) Posibilitar la formación de los alumnos en las prácticas de la ciudadanía democrática, mediante la participación responsable en la construcción de una convivencia armónica en los establecimientos educativos.*
- g) Proveer a las instituciones educativas de mecanismos eficaces para la resolución de conflictos.*

Como surge claramente de la transcripción, la ley plantea sus objetivos de modo positivo, mediante la utilización de verbos como *propiciar*, *promover*, *fomentar*, *facilitar*, *generar*, *posibilitar* y *proveer*. Es el lenguaje habitualmente utilizado en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y sobre todo en los aplicables a niños, niñas y adolescentes (Convención sobre los Derechos del Niño), y en la legislación nacional (Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes) y local (Ley 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires)

A continuación veremos de qué modo reglamentó este artículo y el resto de la ley 223 el macrismo, y los motivos por los que entendemos que el decreto 998/08 es inconstitucional y debe ser derogado.

UN DECRETO CONFUSO CON INTENCIONES CLARAS

El 9 de agosto de 2008, en el mismo momento en que varios colegios secundarios estaban siendo tomados en protesta por los recortes a las becas estudiantiles, el jefe de gobierno Mauricio Macri, su jefe de gabinete Horacio Rodríguez Larreta y el ministro de educación Mariano Narodowski firmaron el decreto N° 998/08⁶. Este decreto vino a suplantar al decreto N° 1400/01 reglamentario de la ley 223.

Como se dijo más arriba, el decreto 1400/01 no había reglamentado el artículo 6 de la ley 223. El decreto 998/08 sí lo hizo, de la siguiente manera:

Art. 6 del Dto. 998/08:

*Resultan especialmente contrarias al Sistema Escolar de Convivencia y al espíritu democrático, e inadmisibles en la educación pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y por ende, pasibles de sanción, sin perjuicio de las que correspondan a otras faltas que pudieren cometerse, las siguientes conductas: agresión física o verbal; ofensa a los símbolos patrios y/o religiosos; ofensas motivadas en cuestiones étnicas, de género, nacionalidad u orientación sexual; daños al patrimonio escolar; **permanecer en el establecimiento escolar fuera del horario de clase o retirarse de él, en ambos casos sin la autorización correspondiente.*** (El resaltado me pertenece)

Varias cuestiones surgen a partir de este engendro normativo. En primer lugar, la reglamentación altera totalmente el sentido de la ley, violando un principio constitucional⁷ y a la propia Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que en su artículo 10 establece lo siguiente: *Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y esta no puede cercenarlos.*

⁶ Publicado en el Boletín Oficial N° 2995, de fecha 19/8/08.

⁷ Art. 28: *Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.*

Lo que en el artículo 6 de la ley 223 era un catálogo de aspiraciones colectivas, que incluía a toda la comunidad educativa, en el decreto 998/08 se transforma en un listado de conductas punibles que solo pueden cometer los estudiantes. De la promoción de valores democráticos se pasa a la creación desproporcionada de actos gravísimos que se decide sancionar.

En efecto, el segundo problema que surge del art. 6 del Dto. 998/08 es que crea un listado de conductas a las que define como *“especialmente contrarias al Sistema Escolar de Convivencia y al espíritu democrático, e inadmisibles en la educación pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por ende, pasibles de sanción, sin perjuicio de las correspondan a otras faltas que pudieren cometerse, las siguientes conductas...”* Es decir, por vía reglamentaria, se altera totalmente el sentido propositivo de un artículo de la ley 223, y se establece un catálogo de conductas con un lenguaje que, por ejemplo en el Código Penal, solo está reservado para quienes se alcen en armas contra un gobierno legítimo o pongan en riesgo la vigencia de la Constitución Nacional.⁸

¿Y cuáles son los hechos que puede cometer un estudiante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que le signifiquen, además de la sanción que cada reglamento escolar determine, otra sanción por ser *inadmisibles y antidemocráticos*?:

... agresión física o verbal; ofensa a los símbolos patrios y/o religiosos; ofensas motivadas en cuestiones étnicas, de género, nacionalidad u orientación sexual; daños al patrimonio escolar; permanecer en el establecimiento escolar fuera del horario de clase o retirarse de él, en ambos casos sin la autorización correspondiente”

Analizaremos este singular listado en particular:

- *agresión física o verbal*: resulta evidente que son conductas de distinta gravedad. Lo son conforme el Reglamento de la Asociación del Fútbol Argentino, el Código Penal, y hasta los códigos informales de los adolescentes. En muchos casos, se trata de situaciones fácilmente reparables mediante la intervención de otros compañeros, o de los adultos que puedan calmar los ánimos y facilitar el pedido de disculpas. No puede, de ningún modo, considerarse a estas conductas como “inadmisibles y contrarias al sistema democrático”. Es como si se condenara a prisión perpetua a alguien que se enfrenta a golpes de puño con otra persona. Es desproporcionado, por decir lo menos. En la ley 223, los valores propuestos en este punto son *“promover (...) el respeto por*

⁸ Título X: Delitos contra los Poderes Públicos y el Orden Constitucional, Capítulo I: Atentados al Orden Constitucional y a la Vida Democrática. .

la vida, la integridad física y moral de las personas (...), la defensa de la paz y la no violencia”.

- *ofensa a los símbolos patrios y/o religiosos*: lo religioso ni siquiera existe en el art. 6 de la ley 223, que establece “*promover la responsabilidad ciudadana, el respeto a los símbolos patrios y el compromiso social*”. Vale lo dicho anteriormente: es desproporcionado considerar que, por ejemplo, no cantar el Himno Nacional, o reírse en el Saludo a la Bandera, es un acto de tal gravedad como para ser doblemente sancionado.
- *ofensas motivadas en cuestiones étnicas, de género, nacionalidad u orientación sexual*. La ley 223 plantea promover “*el respeto y la aceptación de las diferencias; la solidaridad, la cooperación y el rechazo de todo tipo de discriminación*”. En primer lugar, se restringe el principio de no discriminación a las cuestiones étnicas, de género, nacionalidad u orientación sexual. Por citar solo algunos, quedan afuera los actos discriminatorios por situación social y económica, aspecto físico, opinión y religión. Pero otra vez: al transformar estos posibles actos –cotidianos, no solo en las aulas de las escuelas secundarias- en hechos particularmente graves, se altera totalmente el sentido propositivo de la ley.
- *daños al patrimonio escolar*. Escribir un banco, pintar una pared, hasta romper un objeto del mobiliario... ¿Pueden considerarse conductas de similar entidad a las anteriormente descriptas?
- *permanecer en el establecimiento escolar fuera del horario de clase...* Insisto: este decreto se publicó en el mismo momento en que varios colegios de la Ciudad estaban siendo tomados en protesta por el recorte de las becas. Lo que este texto dice es que es especialmente grave y contrario al sistema democrático, e inadmisible, quedarse en la escuela fuera de horario. O sea, entre otras situaciones⁹, tomar la escuela. No solo los funcionarios macristas denuncian a los y las estudiantes que ejercen su legítimo derecho a protestar pacíficamente, sino que pretenden, desvirtuando de modo obsceno e ilegal el contenido y el espíritu de una ley vigente, sancionar como un acto de especial gravedad el ejercicio de ese derecho.
- *... o retirarse de él, en ambos casos sin la autorización correspondiente*. ¿Hacerse una rata, contrario al espíritu democrático?

⁹ Quedarse a jugar a la pelota en el patio, a esperar a un/a compañero/a, a terminar una tarea...

Para que quede claro: no se está planteando que algunas de estas conductas no deban atenderse desde el Sistema Escolar de Convivencia. No se está diciendo que esté bien golpearse, insultarse, faltar el respeto a cualquier otro u otra, ratearse. Se está tratando de decir que ninguno de estos hechos tiene tal entidad como para transformarlos en un atentado “inadmisible” al sistema democrático, y que en ese listado se coló, de modo grosero, el intento de sancionar y castigar la toma de los colegios secundarios por parte de los estudiantes. Ese es el sentido más claro, a pesar de lo confuso y pésimamente redactado que está este artículo. Ese es el objetivo oculto de la gestión Macri-Narodowski.¹⁰

CÓMO SE SIGUE VIOLANDO LA LEY

La inconstitucionalidad de este decreto no se limita solamente a su artículo 6. El art. 8 de la ley 223 establece cuáles son los criterios de aplicación con que debe regirse el Sistema Escolar de Convivencia. Uno de los diputados que entonces aportó al debate es el actual miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni. Con respecto a la garantía de defensa y a la racionalidad de la sanción, dijo lo siguiente:

El apartado d) dice “Garantía del derecho a ser escuchado”. En realidad, es bueno garantizar el derecho a ser escuchado, pero me parece que hay que precisar o subrayar las circunstancias en que ésta garantía debe respetarse en particular. Por ello, propongo que quede redactado de la siguiente manera: “Garantía del derecho a ser escuchado y a formular descargo”.

En cuanto al apartado e), que dice “Valoración del sentido pedagógico de la sanción”, creo que es insuficiente valorar sólo su sentido pedagógico. Me parece que la sanción, además de responder a un sentido pedagógico, debe ser racional en cuanto a que no debe ser cruel, ni desproporcionada respecto de la gravedad de la falta. Por ende, propongo que dicho apartado quede redactado de la siguiente manera: “Valoración del sentido pedagógico y de la racionalidad de la sanción”.¹¹

La primera observación se tuvo en cuenta, y se agregó el derecho a formular descargo. La segunda no, porque se entendió que la racionalidad de la sanción estaba contemplada en el apartado específico sobre las sanciones.

Al explicar qué se entiende por racionalidad, Zaffaroni dijo lo siguiente:

¹⁰ Sobre el Ministro de Educación, se habló bastante de su pasado (olvidado) de militante marxista. Puede agregarse que en la sesión del 5 de agosto de 1999 en que se sancionó la ley 223, es citado del siguiente modo por la diputada Juliana Marino: “...el licenciado Narodowski plantea no obligar a ningún esquema porque basa todas sus observaciones y sus investigaciones en las relaciones de poder que descubre enquistadas permanentemente en las escuelas y es un fanático sostenedor de los modos y de las modalidades más abiertas y más libres en las cuales, seguro, en cada uno de esos modelos, la participación total de los alumnos -como sujeto de las decisiones- es central en el pensamiento de Narodowski.”

¹¹ Versión Taquigráfica N° 41, pág. 29

...el tema de lo pedagógico y de la racionalidad es una vieja disputa que se plantea en todo ámbito del derecho sancionatorio y que más o menos se mantiene.

El sentido pedagógico, por regla general, tiene que tener un sentido absolutamente individualizado teniendo en cuenta las características personales del alumno que, evidentemente, se deben tomar en cuenta cómo indiciarias de la conducta, indiciarias de las características personales determinantes, vinculadas con cierto orden de gravedad de las sanciones. Es conveniente que estas características personales e individuales -dado que siempre son discutibles y opinables- tengan un límite máximo dentro de la objetividad de la falta, dentro del marco objetivo de la falta.

Es esto lo que quiero significar con la racionalidad: que se puede manejar un criterio pedagógico individualizado pero siempre con un límite marcado por la gravedad objetiva de la falta en que se haya incurrido.¹²

En ningún momento, al discutir el art. 8, se habló de la reiteración de sanciones como criterio de aplicación. Al momento de reglamentar este artículo, el decreto 1400/01 estableció expresamente lo siguiente:

*F) Las **sanciones no son acumulativas**, no obstante la reiteración de la falta o la intensificación de la gravedad y cantidad, deben ser consideradas por las autoridades del establecimiento, el Consejo de Convivencia u otros Cuerpos, para realizar un análisis de la situación del alumno, **las causas institucionales que pudieran originarlas** y la consiguiente resolución al respecto. (El resaltado me pertenece)*

Como se ve, el principio general es que no se acumulan las sanciones. Y, adecuadamente, se establece que cuando se reiteran determinadas faltas, o se agravan, es preciso analizar, no sólo qué pasa con el/a alumno/a, sino qué pasa con la institución escolar. Por ejemplo: Si sistemáticamente lo/as alumnos/as circulan por la escuela en horas de clase, obviamente algo está pasando con los docentes que no pueden retener a esos/as alumnos/as y la solución al problema será colectiva.

El decreto 998/08 establece todo lo contrario:

f) Las sanciones son acumulativas. Sin perjuicio de ello, el Director/Rector podrá, en forma fundada, prescindir de este principio en aquellos casos en que excepcionales circunstancias así lo aconsejaren.

La reiteración de la falta o la intensificación en gravedad y cantidad, deben ser consideradas por las autoridades del establecimiento, el Consejo Escolar de Convivencia u otros Cuerpos.

El principio general ahora es que las faltas son acumulativas, y que cuando eso sucede, **no** hay análisis de las causas institucionales que puedan motivar esa reiteración. La culpa, ahora,

¹² Ídem, pág. 31

recae solo en el/la alumno/a, y solo una decisión unilateral del “Director/Rector”, puede evitar que su situación se agrave, como la de un sujeto reincidente. Otra vez, priman los criterios punitivos, en lugar de los pedagógicos: para esta gestión, el que reitera una conducta incorrecta tiene un problema que es solo de él, no de la comunidad educativa, y lo mejor que puede hacer esa comunidad es sacárselo de encima lo más rápido posible.

SOBRE LAS SANCIONES Y LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE CONVIVENCIA

El art. 9 de la ley 223 establece las sanciones aplicables a los/as alumnos/as que cometan faltas. Cabe recordar que la ley no establece cuáles son las conductas sancionables, sino que reserva esa decisión a cada comunidad educativa. Como ya se explicó, el decreto 998/08 subvierte esta decisión, definiendo como conductas gravísimas las que la ley ni siquiera menciona. En cuanto al tipo de sanciones aplicables, la ley 223 establece las siguientes:

- a) *Apercibimiento oral.*
- b) *Apercibimiento escrito.*
- c) *Realización de acciones reparatorias en beneficio de la comunidad escolar.*
- d) *Cambio de división.*
- e) *Cambio de turno.*
- f) *Separación del establecimiento.*

Tanto el decreto 1400/01 como el decreto 998/08 reglamentan los incisos c, d, e y f del art. 9 de la ley 223. Pero el último decreto recorta derechos, y agrava penas, como se verá a continuación. Para una mejor comprensión, se transcribirá la parte pertinente de ambos artículos, resaltando aquellos párrafos o frases omitidas y/o agregadas, inciso por inciso:

Art. 9º Decreto 1400/01:

(...) *Inc. c)*

- A) *Las “acciones reparatorias” deben guardar relación con el daño causado. Debe promoverse la voluntad de reparación por parte del alumno y aplicarse sólo en los casos en que ésta se manifiesta. Se ejecutan bajo la orientación de un docente responsable, mediando previa conformidad de las partes y fehaciente notificación de los representantes legales del/los alumnos. **La propuesta elaborada por el alumno o por las autoridades o por el Consejo de Convivencia, no debe interferir en el cumplimiento normal de las obligaciones pedagógicas, pudiendo realizarse fuera de los días y horarios de clase.***
- B) *Al aplicar esta sanción debe cuidarse especialmente de no tergiversar su sentido ético y pedagógico, para posibilitar la concreción de las finalidades del Sistema de*

Convivencia que son educar en el desarrollo de la responsabilidad individual, colectiva y solidaria y en la toma de conciencia de los propios actos.

Art. 9º Decreto 998/08:

- C) (...) Inc. c) ***Siempre que el Director/Rector lo estime pertinente, podrá disponerse la sustitución total o parcial de la sanción dispuesta por la realización de acciones reparatorias del daño causado.*** Las “acciones reparatorias” deben guardar relación con el daño causado. Debe promoverse la voluntad de reparación por parte del alumno y aplicarse sólo en los casos en que ésta se manifiesta. Se ejecutan bajo la orientación de un docente responsable, mediando previa conformidad de las partes y fehaciente notificación de los representantes legales del/los alumnos. ***La ejecución de las tareas reparatorias no debe interferir en el cumplimiento normal de las obligaciones pedagógicas, pudiendo realizarse fuera de los días y horarios de clase.*** Al aplicar esta sanción debe cuidarse especialmente de no tergiversar su sentido ético y pedagógico, para posibilitar la concreción de las finalidades del Sistema de Convivencia que son educar en el desarrollo de la responsabilidad individual, colectiva y solidaria y en la toma de conciencia de los propios actos.

Como se ve, ahora solo se puede aplicar como sanción la realización de tareas reparatorias cuando el director o rector así lo considere, y se le quita a los/as alumnos/as y al Consejo de Convivencia la facultad de efectuar propuestas en este sentido. Cabe recordar que en la etapa de formación en la que se encuentran los adolescentes, la posibilidad de reconocer el daño causado o el error cometido, y de efectuar una propuesta de reparación, es un momento de alto contenido pedagógico ya que implica, no solo poder ponerse en el lugar del o de los otros a quienes se ha dañado, sino también asumir plenamente la responsabilidad de los actos propios, y buscar una alternativa para resolver o reparar lo que se hizo mal.

Los incisos d) y e) (Cambio de división y cambio de turno), se mantienen iguales en ambos decretos.

El inciso f) reglamenta la sanción más grave del sistema de convivencia, como es la separación del establecimiento. Ambos decretos reservan esta decisión para los casos “*de gravedad o ante reiteración de conductas contrarias al Sistema de Convivencia*”. Sin embargo, hay dos diferencias muy importantes. En el caso del Dto. 1400/01, se indica a continuación: “*sin que esto libere de la instancia siempre presente de análisis, diálogo, y reflexión entre las partes*”. Esta disposición, en el Decreto 998/08, se mutila del siguiente modo: “*sin que esto libere de la instancia siempre presente de análisis y reflexión*”.

Desaparece el diálogo entre partes. Queda solo una parte: el alumno que comete la falta, que debe reflexionar y analizar lo que hizo consigo mismo, sin interlocución con ningún miembro de la comunidad educativa.

Quien esto escribe entiende que la sanción de separación del establecimiento no debería existir en el catálogo de medidas posibles frente a un conflicto en el que participe un/a alumno/a, salvo que éste o su familia lo solicite, en cuyo caso debería tramitarse como un pase de escuela. Entre otros motivos, porque si la educación es un derecho, como todos parecemos entender, no tiene sentido que a aquellos/as alumnos/as que tienen mayores problemas de relación, o de aprendizaje, o de conducta, los alejemos de las aulas. Frente al conflicto, la solución debería ser más educación, no menos¹³.

Hecha esta salvedad, y en tanto la ley 223 incluye esta sanción, al menos el decreto 1400/01 establecía, para el caso de la separación transitoria o temporal (lo que habitualmente estudiantes y autoridades denominan “suspensión”), un límite concreto: *“Puede alcanzar de uno (1) a tres (3) días y ser aplicada por dos (2) veces en cada ciclo lectivo con cómputo de inasistencia”*. Este límite es anulado por el decreto 998/08: *“Puede alcanzar de uno (1) a seis (6) días con cómputo de inasistencia”*. Es decir, no hay límite para las suspensiones. O sí: el límite es la cantidad de faltas que el/la alumno/a tenga, hasta quedar libre por inasistencias.

El artículo 10 de la ley 223 establece que quienes solicitan y aplican las sanciones – según las circunstancias y los niveles de gravedad de las faltas- son los preceptores, profesores y directivos. Al reglamentarlo, el decreto 998/08 introduce una mejora con respecto al 1400/01, ya que, si bien ambos establecen que los apercibimientos orales pueden ser aplicados directamente por el personal docente, el 1400/01 indica que se *“notificará a los responsables legales del alumno”*, mientras que el 998/08 establece que esa notificación se hará *“al alumno y a sus padres o representantes legales”*. Sin embargo, a continuación otra vez se recortan derechos. En efecto, la redacción del decreto 1400/01, en cuanto a la solicitud de sanciones o existencia de un conflicto es la siguiente:

¹³ Luego de escribir esto, la autora tomó conocimiento de que se estaría evaluando una ambiciosa reforma en la escuela media, que incluye terminar con las expulsiones. Ver: Nota publicada en el Diario Clarín del sábado 11/10/08: *“El gobierno impulsa medidas para mejorar la secundaria”*: <http://www.clarin.com/diario/2008/10/11/sociedad/s-01779274.htm>: *“(…) Adriana Cantero, directora nacional de Gestión Educativa. A ella le preguntó Clarín qué propuestas llevará el Ministerio al debate. Las que siguen son algunas: (...) Poner fin a las expulsiones. "Proponemos códigos de convivencia de tipo restaurativo que incluyan medidas reparatorias del daño ocasionado y de aprendizaje. En suma, que se reconozca el error y se lo repare.”*

(...) C) Ante una situación conflictiva grave o solicitud de sanción prevista en los incisos b, c, d, e, f, del artículo 9º, el personal involucrado deberá informar por escrito a la Dirección o Rectorado, quien evaluará la información recibida y en caso de considerarlo necesario, convocará al Consejo de Convivencia en los establecimientos de gestión estatal o los institutos incorporados de gestión privada que hayan optado por su organización, para el tratamiento de la situación”.

Cabe destacar que se trata de conflictos graves o de solicitud de todas las sanciones, salvo el apercibimiento oral, y que en última instancia, es la autoridad de la escuela la que decide si convocar o no al Consejo de Convivencia. Sin embargo, el decreto 998/08 –y la mendaz publicidad que hizo de esta decisión el ministro Narodowski, en cuanto a que se le *devolvía* la autoridad a los docentes- quita esta posibilidad:

(...) Para la solicitud de las sanciones previstas en los incisos b, c, d, e, f del art. 9º, se deberá informar con carácter de urgente y por escrito a la conducción escolar, la que dispondrá de las medidas necesarias para neutralizar los posibles efectos disvaliosos para el alumno y la comunidad educativa (...)

Como se ve, se excluye al Consejo de Convivencia.

Ahora bien. Como el decreto 1400/01 sí incluía la posibilidad de que el/a Director/a o el/la Rector/a convocara al Consejo de Convivencia, a continuación desarrollaba cómo se producía esa intervención:

*D) Toda solicitud de sanción deberá ser comunicada al alumno quien ejercerá el derecho a la defensa en forma oral o escrita ante la autoridad de aplicación y **en el ámbito del Consejo de Convivencia en caso de que este sea convocado.***

El decreto 998/08, por su parte, establece:

*Toda solicitud de sanción deberá ser comunicada al alumno y a sus padres o representantes legales, con la debida información acerca de los antecedentes y elementos que avalan el pedido, para permitirle ejercer el derecho de defensa en forma escrita, **en el plazo que fije el Director/Rector.***

El decreto 998/08 borró de un plumazo uno de los consensos más importantes de quienes discutieron en la sesión del 5 de agosto de 1999 y luego sancionaron la ley 223, al momento de delimitar las funciones del Consejo de Convivencia y de los directores o rectores, sobre todo en caso de discrepancia en cuanto a las medidas a tomar frente a una falta. En resumen de la entonces diputada María Elena Naddeo:

El tema es el siguiente: el Consejo de Convivencia es el organismo encargado de proponer las sanciones, que elaboró en función de la discusión con el conjunto de los sectores que lo constituyen. El rector o rectora es quien tiene la última palabra, y por eso es la autoridad de aplicación. En caso de que un directivo no coincida con la sanción propuesta por el Consejo Escolar de Convivencia, tiene que rediscutirlo, obviamente, el Consejo Escolar de Convivencia. Pero la propuesta es del Consejo -estamos refiriéndonos a situaciones de casos graves-, y la aplicación es del rector.¹⁴

Pero lo más absurdo, y lo que evidencia la liviandad con que se elaboró este decreto, es que a continuación establece:

“El Consejo, con el voto de la mitad más uno de sus miembros, solicita al Director/Rector, una prórroga del plazo para expedirse, exponiendo las causas que justifiquen la solicitud”.

Este párrafo tenía sentido en el decreto 1400/01, porque lo precedía otro párrafo que decía:

“El Consejo delibera y emite informe escrito de su decisión en el término de cinco (5) días hábiles, previa toma de conocimiento de las versiones de las partes y del ejercicio del derecho de defensa del alumno. En el caso de que éste no concurra, debe dejarse constancia de que ha sido notificado fehacientemente de su citación”.

A partir de esta deliberación y producción de informes durante cinco días es que tenía sentido pedir una prórroga. El decreto 998/08 mantiene la prórroga, pero elimina la actividad que le daba sentido...

Esta deslegitimación del órgano cuya función es regular las relaciones de convivencia en la escuela, es decir, el Consejo de Convivencia, acompañada por una pésima redacción de la norma, se profundizan en el artículo 11 del decreto 998/08:

Este artículo estaba así redactado en el decreto 1400/01:

*A) Las sanciones “Cambio de turno”, “Separación por el resto del año escolar” y “Separación definitiva” deben ser aplicadas por el Rector o Director, **previa intervención del Consejo de Convivencia**. En el caso de los institutos privados incorporados que no optaren por formar dicho Consejo, se consultará al Consejo de profesores del curso u otro cuerpo de consulta establecido en sus propias normas internas de convivencia. (El resaltado me pertenece.)*

¹⁴ Versión taquigráfica N° 41, pág. 37.

Es decir, el criterio era que las sanciones más graves –y, como se dijo, más discutibles desde el punto de vista del derecho a la educación y a la permanencia en la escuela- , solo pueden ser aplicadas previo la intervención del órgano electivo de convivencia.

El artículo quedó del siguiente modo en el decreto 998/08:

*Las sanciones “cambio de división”, “cambio de turno”, “separación por el resto del año calendario en curso”, “separación por el resto del año escolar” y “separación definitiva”, y las “acciones reparatorias” son aplicadas por el Director/Rector, de acuerdo a las normas establecidas en el Sistema Escolar de Convivencia. **En el caso de los institutos de gestión privada que no hubieren optado por conformarlos, se consultará al Consejo de Profesores del curso, a otros cuerpos o a la autoridad institucional que corresponda, según sus propias normas internas de convivencia.*** (El resaltado me pertenece)

Como en el caso del artículo anterior, salta a la vista la falta de congruencia de la frase “*en el caso de los institutos de gestión privada que no hubieren optado por conformarlos*”, que obviamente se refiere a los Consejos de Convivencia obligados a intervenir conforme el artículo 11 del decreto 1400/01, pero desaparecidos en su función en el decreto 998/08.

Cabe resaltar que la cuestión de las funciones del Consejo de Convivencia en cuanto a proponer sanciones, fue uno de los temas más debatidos por los legisladores al momento de sancionar la ley 223. Se discutió expresamente qué sucedía si el Consejo de Convivencia efectuaba una propuesta de solución a un conflicto –que no necesariamente tiene que ser una sanción- y el Director/Rector se apartaba de esa propuesta. En el marco de ese debate, decía el diputado Aníbal Ibarra, presidente del Bloque de la Alianza:

(...) La Alianza no quiere un Consejo Escolar de Convivencia que sea virtual. Es decir, no queremos un Consejo Escolar de Convivencia que no tenga un rol, o que sea meramente una cuestión burocrática. Queremos un Consejo Escolar de Convivencia donde se participe y se discuta, que sirva para la elaboración de conductas para establecer reglas de funcionamiento. Es decir, queremos un Consejo Escolar de Convivencia que tenga un rol protagónico dentro del ámbito escolar.

Ahora bien: esto no se contrapone con las funciones de decisión que tiene el rector del establecimiento. Incluso, está claro en la actual redacción cuando dice que “aplica”; la “aplicación” incluye el ámbito de decisiones. De esto no cabe ninguna duda en el ámbito de las escuelas privadas donde no hay Consejo Escolar de Convivencia.

(...) La segunda cuestión es la que le preocupaba a la diputada preopinante. Cuando decimos “fundamentación” nos referimos a que funde el apartamiento, porque el rector bien podría fundar la sanción o la no sanción. Entonces, no aplica sanción por esto, por esto y por esto, o aplica una sanción distinta de la del Consejo Escolar de Convivencia por esto, por esto y por esto. Pero además, queremos que no sólo fundamente la aplicación o no de la

sanción, sino por qué se apartó. Precisamente, porque nosotros le damos un rol importante al Consejo Escolar de Convivencia en el marco de la discusión donde están todos los sectores, queremos que todos se involucren, que se internalicen conductas o compromisos, etcétera. El rector puede apartarse de esto y puede tomar otra decisión. En este caso, se podrá pedir que él fundamente por qué se aparta; no se trata de ningún retaceo de facultades. Lo único que se pide es que fundamente esas facultades que libremente y con absoluta discreción ejerce, ni más ni menos.

Nos parece razonable en el ámbito del funcionamiento del Consejo Escolar de Convivencia, al cual nosotros no queremos virtual sino real; estos son los motivos por los cuales precisamos las facultades del rector de un establecimiento para apartarse de las propuestas del Consejo y, en este marco, sencillamente, decidir, resolver, según su criterio fundando los motivos de su apartamiento.

Entonces, no proponemos “decidir” o “aplicar”, porque como se usa la terminología y surge claramente del texto, si lo hiciéramos así, estaríamos casi declarando la virtualidad del Consejo Escolar de Convivencia. En ese caso, el rector va a decir: “para qué voy a participar si total finalmente, yo decido absolutamente todo”. No queremos esto, queremos darle un rol al Consejo sin mengua de las facultades del rector del establecimiento.

Por eso, la propuesta en el artículo 12^{o15} expresa claramente, por si cabe alguna duda, que el rector puede apartarse de la propuesta del Consejo Escolar de Convivencia. En ese caso -que esperamos que sea excepcional porque aspiramos a que autoridades de la escuela funcionen en un marco de consenso y discusión en forma conjunta con los demás sectores de la comunidad educativa-, deberá fundamentar, además de la aplicación o no de las sanciones, los motivos del apartamiento de la propuesta del Consejo Escolar de Convivencia. De esta manera, estamos articulando las dos situaciones. Claramente dejamos expresadas las atribuciones del rector del establecimiento, y claramente dejamos expresado que queremos un Consejo Escolar de Convivencia que funcione, que no sea virtual, y la racionalidad del apartamiento, que debe estar fundado en la resolución que tome el rector.¹⁶

En el próximo apartado veremos qué hizo el macrismo con una ley votada conforme estas intenciones.

Sobre el aspecto sancionatorio, cabe resaltar otro aspecto que estigmatiza al/la alumno/a sancionado/a con la separación del establecimiento. Tanto el decreto 1400/01 como el 998/08 establecen que para estos casos debe asegurarse la inscripción del/a estudiante en otro establecimiento. El 1400/01 apuntaba: “*evitando la acumulación de alumnos en tal condición en un establecimiento*”. El decreto 998/08 eliminó esta prevención, y agregó una innovación: una especie de registro de antecedentes criminales que acompaña al infractor en su nueva escuela, de tal modo que nadie deje de saber qué clase de sujeto es:

Art. 12 del decreto 998/08:

¹⁵ Finalmente, quedó como artículo 19 en la ley 223.

¹⁶ Versión Taquigráfica N° 41, págs. 49 y 50.

(...) El establecimiento que recibe al alumno, labra un acta de compromiso en función de su propio Código de Convivencia, para conocimiento, aceptación y seguimiento de aquél y de sus padres o representantes legales.

Es decir: además de la sanción de expulsión –como ya se dijo, considerada por la autora manifiestamente contraria a cualquier función pedagógica-, se agrega esta obligación, no prevista por la ley 223, de “comprometerse” especialmente a algo que el decreto ni siquiera aclara qué es, porque si se tratara de cumplir el Código de Convivencia de la nueva escuela, bastaría con notificarse de su existencia como cualquier otro/a alumno/a allí matriculado/a.

EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LA ESCUELA

El avance sobre el Consejo de Convivencia –es decir, sobre el corazón de la ley 223- se completa al momento de delimitar su integración, funcionamiento y facultades:

Integración: Las disposiciones del decreto 998/08 en este sentido violan de modo flagrante no solo la ley 223, sino la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que establece en su artículo 11:

Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley. Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo. La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad.

En efecto, al momento de definir cómo deben constituirse los Consejos de Convivencia, la ley 223 establece lo siguiente:

Art. 15 Ley 223:

A fin de constituir el Consejo Escolar de Convivencia la Rectoría convoca a:

- a) Representantes de profesores/as.*
- b) Asesores/as pedagógicos/as, psicólogos/as, psicopedagogos/as donde los hubiere.*
- c) Representantes de preceptores/as.*

- d) *Representantes de alumnos/as.*
- e) *Centro de estudiantes reconocidos donde existiere.*
- f) *Representantes de padres, madres o tutores/as*

En el artículo siguiente, establece que el Consejo de Convivencia debía elegirse por votación de cada uno de los grupos representados.

Ahora bien. ¿Qué hace el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con estos cuerpos colegiados, a partir del decreto 998/08? Los transforma en cuerpos donde la participación es calificada. Establece requisitos que violentan el principio de igualdad y no discriminación, y subvierte así el sentido de la ley que reglamenta.

El artículo 16 del decreto 998/08 establece los siguientes requisitos para integrar el Consejo de Convivencia:

La designación de representantes al Consejo de Convivencia se efectúa mediante un sistema de elección directa de los integrantes de cada sector: profesores, preceptores, alumnos, Centro de estudiantes y padres. A dichos efectos se confeccionarán las correspondientes listas de electores o padrones de cada sector, que incluirán a todos sus integrantes:

- c) *los alumnos regulares matriculados **a partir del segundo año** de cada ciclo lectivo (...)*
- d) *integrantes del Centro de Estudiantes, **a partir del segundo año** de cada ciclo lectivo;*
- e) *los padres o representantes legales de los alumnos **a partir del segundo año** de cada ciclo lectivo, que figuren en los registros de la institución (...)*

(...) Son requisitos para integrar el Consejo de Convivencia:

- a) *Los Docentes, acreditar un **(1) año de antigüedad.***
- b) *Los alumnos regulares matriculados e integrantes del Centro de Estudiantes, **carecer de antecedentes disciplinarios y acreditar un muy buen rendimiento académico.***
- c) *Los padres o representantes legales de los alumnos, haber permanecido sus hijos en la institución por, al menos, dos (2) años consecutivos previos al período de postulación, **teniendo en cuenta la evaluación de sus representados en los términos mencionados en el inciso anterior. (...)*** (El resaltado me pertenece)

Lo que era un derecho “de todos”, se transformó en un premio para quienes tengan antigüedad en el colegio, se porten bien y tengan “muy buen” rendimiento académico. Es decir, para que un estudiante pueda ser elegido integrante de un cuerpo colegiado no debe estar en primer

año, y debe formar parte de un grupo minoritario: el compuesto por los y las estudiantes que NO tienen ninguna sanción y que además, NO se llevan materias y NO tienen ningún aplazo.

Y para que un padre o una madre pueda ser miembro del Consejo de Convivencia, su hijo o hija debe estar al menos en tercer año, y debe formar parte de aquel grupo minoritario.

En consecuencia, la participación se reduce a niveles ínfimos. Tomando el caso del Colegio Mariano Acosta, por ejemplo, si se aplicara este decreto inconstitucional, NINGUNO/A de los y las integrantes del Consejo de Convivencia en representación de madres y padres podría conservar su lugar en dicho Consejo, ya que sus hijos e hijas son reincidentes en cometer el delito de tener malas notas y/o sanciones disciplinarias.

Funcionamiento y facultades: el decreto 998/08 anula la obligación establecida por el decreto 1400/01 de convocar a la totalidad del Consejo de Convivencia cuando se trate de problemas que involucren a toda la escuela (artículo 14). Asimismo, establece que el voto del Rector/a o Director/a vale doble (artículo 15); deja la convocatoria al Consejo de Convivencia en manos del Rector o Director, desapareciendo las reuniones periódicas; le quita al Consejo de Convivencia la facultad de elaborar las normas de convivencia, limitándose a “*coordinar el proceso de elaboración... con el informe del caso, las eleva al Director/Rector para su aprobación o rectificación*” y excluye al personal administrativo en la elaboración de las normas de convivencia (art. 18). Como culminación de esta progresiva deslegitimación del organismo pensado por la ley como el instrumento democrático para administrar los conflictos en las escuelas, establece lo siguiente:

Art. 16 del decreto 998/08:

(...) Sin perjuicio de las funciones del Consejo Escolar de Convivencia, según la importancia y urgencia del caso, a exclusivo criterio del Director/Rector, podrán ser convocados los siguientes cuerpos colegiados: (...)

d) Consejo de Emergencia, presidido por el Director/Rector, e integrado por un representante de los profesores, alumnos y padres convocados por aquél, aún cuando no pertenezcan al Consejo de Convivencia (...) (El resaltado me pertenece)

Es decir:

Primero se limita la participación, estableciendo condiciones inaceptables en un Estado de Derecho, limitando los alcances de la ley, y construyendo un órgano calificado de facto.

Después, se recortan facultades y se limita el funcionamiento, dejándolo al arbitrio del o la directora/a-rector/a.

Y si todo esto no alcanza, se aplica una especie de *Estado de Excepción*¹⁷ al ámbito escolar, y se autoriza a reemplazar, cuando a la máxima autoridad le parezca oportuno, al órgano democráticamente elegido mediante la votación de todas las partes, por un órgano de emergencia, carente de representatividad y formado por quienes esa máxima autoridad decida convocar.

CONCLUSIONES

La ley 223 creó un Sistema Escolar de Convivencia, con el objeto de democratizar las relaciones en la escuela secundaria. Esa ley fue fruto de profundos debates, discusiones y búsqueda de consenso de parte de una legislatura democrática.

La gestión del equipo Macri-Narodowski intenta arrasar con la ley 223, pero no solo con ella. A través de la judicialización del conflicto por las becas, y la negativa a dialogar con estudiantes y docentes, el macrismo va más allá: La escuela pública de la que quienes vivimos, estudiamos o trabajamos en la Ciudad de Buenos Aires estamos orgullosos corre riesgo de ser destruida, y el decreto 998/08 es una de las armas que pretenden utilizar para concretar esa destrucción.

¹⁷ Véase, para un detallado análisis de los *Estados de Excepción* en materia penal y constitucional: Agamben, Giorgio, *Homo Sacer II Estado de excepción*, Pre Textos, Valencia, 2004, y Zaffaroni, Eugenio Raúl, *La importancia de los Consejos de Política Criminal*, en *Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria*, Siglo XXI, México, 2001.